

Aan de gemeenteraad  
c.c. college van Burgemeester en Wethouders  
c.c. Auditcommissie  
c.c. gemeentesecretaris en projectleider P&C

Tilburg, 30 juni 2011

Onderwerp: Rekenkamerbrief inzake onderzoek 'sturing middels de programmabegroting'

Geachte raadsleden,

De begroting bevat het voorgenomen beleid en plaveit de weg voor een eenduidige uitvoering van dat beleid. Daarmee is de begroting tegelijkertijd een instrument voor de communicatie tussen enerzijds de raad, het college en de ambtelijke organisatie en anderzijds het gemeentebestuur en de burgers, maatschappelijke organisaties en andere externe partijen. De cruciale positie van de begroting was de aanleiding voor een rekenkameronderzoek: hoe kan de begroting een beter stuurinstrument voor de raad worden?

De Rekenkamer Tilburg heeft in zijn onderzoeksprogramma 2009/2010 een onderzoek naar de 'sturing middels de programmabegroting' aangekondigd. Dit onderzoek is in 2010 wel voorbereid, maar de verdere uitvoering ervan is overgeheveld naar het onderzoeksprogramma 2011. Dit hield verband met het collegebesluit om te komen tot een herontwerp van de planning- en controlcyclus, passend binnen het bredere organisatie-ontwikkelingstraject 'Tilburg Transformeert' dat op grond van het Coalitieakkoord 2010-2014 door de gemeentesecretaris was opgestart. Herontwerp van de P&C-cyclus beoogt een betere aansluiting op de wensen en behoeften van raad, college en management.

De Rekenkamer Tilburg heeft dit keer in plaats van de gebruikelijke manier van onderzoeken gekozen voor een meer interactieve aanpak, waarbij bouwstenen worden aangedragen voor het herontwerp van de P&C-cyclus en in het bijzonder voor de inrichting van de begroting: aan welke eisen moet deze voldoen om transparant en inzichtelijk te zijn zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol beter kan vervullen?

Middels deze brief wil de Rekenkamer uw raad informeren over de uitvoering van dit onderzoek en daarbij een relatie leggen met genoemd organisatie-ontwikkelingstraject en het project herontwerp P&C-cyclus in het bijzonder, resulterend in een aantal aanbevelingen.

#### *Expertmeeting Rekenkamer 31 januari 2011*

In een voor de raad georganiseerde expertmeeting heeft de Rekenkamer de uitkomsten van zijn deskresearch naar de mogelijkheden van een betere begrotingsopzet gepresenteerd. Met externe inbreng van professor Harrie Aardema heeft een discussie plaatsgevonden over een door de Rekenkamer opgesteld (concept)programma van eisen als handreiking voor een toekomstige begrotingsopzet. Dit programma van eisen vormde het sluitstuk van de notitie 'De Tilburgse

programmabegroting en het budgetrecht van de raad<sup>1</sup>, waarin de voorgeschiedenis werd geschetst die geleid heeft tot de huidige begrotingsopzet, gevolgd door een paragraaf over de mogelijkheden die de wet- en regelgeving biedt om de begroting naar eigen inzichten en behoeften in te richten en een paragraaf over de wijze waarop een aantal andere gemeenten dit heeft gedaan.

De Rekenkamer constateerde in deze nota dat de kritiek op de begroting als instrument voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad toeneemt. Zo heeft de Auditcommissie diverse malen kritiek geuit op de kwaliteit van de begroting en de jaarstukken. Er wordt veel informatie verstrekt, maar die is versnipperd in de P&C-stukken opgenomen. Een tweetal onderzochte cases (re-integratie en impuls wijken) bevestigde het algemene beeld dat het een uitgebreide zoektocht van raadsleden vergt om informatie over een bepaald onderwerp met elkaar in verband te brengen teneinde een integraal beeld te krijgen.

Voorts stelde de Rekenkamer vast dat de aanbevelingen van de collegewerkgroep 'budgetcyclus en begroting' niet tot wezenlijke verbeteringen hebben geleid en de kritiek nog steeds actueel is. Overigens worstelen veel gemeenten bij hun zoektocht naar hoogwaardige sturingsinformatie via de P&C-stukken met de vraag hoe de begroting daartoe het beste kan worden ingericht. Voor de Tilburgse raad is van belang dat het college de noodzaak onderschrijft tot terugdringing van de omvang en complexiteit van de jaarstukken (en dus van de tegenhanger daarvan: de begroting) of, anders gezegd, tot een verhoging van de informatiewaarde en de waarde als sturingsinstrument voor de raad, maar evenzeer voor het college en het management.

Bij de discussie kreeg een vijftal punten van de aanwezige raadsleden steun:

- Laat de programma's in de begroting los. Omdat ze vaak 'los gezongen' zijn van de praktijk, moeten we naar een andere opbouw.
- Niet per se alles over de hele linie moet SMART.
- Door een 'doelenboom' wil men meer zicht op de samenhang tussen doelen en inspanningen.
- De raad kan niet op alles sturen en moet durven kiezen welke onderwerpen hij belangrijk vindt om te volgen of de gemeente op koers ligt.
- De gemeentelijke informatievoorziening moet meer open en er dient meer gebruik gemaakt te worden van de mogelijkheden die moderne ICT-technieken kunnen bieden. Raadsleden moeten naar behoefte met behulp van een raadsinformatiesysteem de diepte in kunnen gaan.

#### *Ambtelijke notitie 'Verbetering programmabegroting 2012'*

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de ambtelijke nota 'Verbetering programmabegroting 2012' en de dummy programmabegroting 2012, welke zijn opgesteld in het kader van het herontwerp van de P&C-cyclus. Deze stukken zijn op 18 april 2011 besproken in de Auditcommissie. In deze nota wordt ingegaan op de uitgangspunten voor verbetering van de programmabegroting, het programma van eisen dat hieruit is af te leiden, de belangrijkste veranderingen t.o.v. de programmabegroting 2011 en de resterende punten voor de programmabegroting 2013 e.v. Hoewel bestudering van de dummy laat zien dat in de begroting 2012 al wel een aantal stappen ter verbetering zal worden gezet, de beoogde algehele herinrichting zal - zoals ook blijkt uit de lijst van 'resterende punten' - pas vanaf het begrotingsjaar 2013 realiseerbaar zijn.

---

<sup>1</sup> De notitie is op 4 februari 2011 via de dagmail verspreid onder de raadsleden en is digitaal beschikbaar via op [www.tilburg.nl/rekenkamer/lopend onderzoek.nl](http://www.tilburg.nl/rekenkamer/lopend Onderzoek.nl)

### *Raadsvoorstel van de Auditcommissie tot vaststelling van de jaarrekening 2010*

Wat betreft de informatiewaarde en de waarde als sturings- en controle-instrument van de begroting en de jaarstukken wordt door de Auditcommissie geconstateerd dat nog geen uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen die in voorgaande jaren zijn gedaan. Daarnaast constateert de Auditcommissie dat de raad 'een van de actoren in het proces (red: herontwerp P&C-cyclus) is geworden in tegenstelling tot de bepalende leider'. De Auditcommissie stelt verder dat 'het te verwachten is dat de wensen van de raad zullen worden afgewogen tegen de wensen van anderen, zoals het college'. Maar zo stelt de Auditcommissie 'of dat leidt tot een optimalisatie van de wensen van het hoogste orgaan van de stad (de raad dus) is niet op voorhand geborgd'.

### Bevindingen Rekenkamer Tilburg

Van mening zijnde dat er een onlosmakelijk verband bestaat tussen de 'drie-eenheid' besturing, organisatie en informatievoorziening en gevoed met de uitkomsten van zijn deskresearch en expertmeeting heeft de Rekenkamer kennis genomen van de raadsnotitie Organisatieontwikkeling gemeente Tilburg 2010-2013, besproken in de commissie Modern Bestuur op 21 en 28 februari jl., en van de belangrijkste onderliggende stukken, alsook van het gerelateerde project Herinrichting P&C-cyclus. Een en ander heeft geresulteerd in onderstaande bevindingen:

- Het project Organisatieontwikkeling heeft de ambitie om het functioneren van de ambtelijke organisatie door een ingrijpende wijziging van organisatiestructuur zodanig te verbeteren dat de ambtelijke top i.c. het directieteam beter kan sturen op de strategische doelen van het bestuur, waardoor het strategisch vermogen van bestuur en organisatie zal worden versterkt. De ambitie van dit project overlapt de ambitie van de raad om zijn sturende rol te versterken door middel van een andere inrichting van de begroting. Derhalve biedt het organisatieontwikkelingsproject - ervan uitgaande dat het zal slagen - de raad kansen om zijn kaderstellende en controlerende rol beter te vervullen. Echter ziet de Rekenkamer het wel als een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van beide ambities dat de bestuurlijke informatievoorziening ingrijpend wordt aangepast en met name dat de begroting en de jaarstukken zodanig opnieuw worden ingericht dat deze volledig passend zijn bij de nieuwe organisatie. Alleen op die manier kan voorzien worden in de behoefte aan gemeentebrede sturings- en verantwoordingsinformatie van de drie 'spelers': directieteam, college én raad. De vele tevergeefse pogingen in de voorbije jaren om de gewenste verbeteringen te realiseren, vormen het bewijs dat thans aan deze behoefte niet adequaat kan worden voldaan omdat in het huidige informatie- en administratiesysteem de P&C-producties van de diensten teveel centraal staan. Door de dienstgeoriënteerdheid van de informatievoorziening wordt namelijk het leggen van allerlei beleidsmatige dwarsverbanden bemoeilijkt.
- De begroting en de jaarstukken (en andere P&C-producties) dienen niet alleen passend te zijn bij de nieuwe organisatie, maar ook inzichtelijk te zijn. Dit betekent dat ze transparant en begrijpelijk moeten zijn, niet alleen voor de met de aansturing van de ambtelijke organisatie belaste directieleden en voor de leden van het college, maar ook voor de leden van de raad. Dit bevordert de transparantie van de besturing, wat ook uit democratisch oogpunt gewenst is: inzichtelijke stukken bevorderen de openbaarheid van bestuur en publieke verantwoording. Onder meer moet te allen tijde duidelijk zijn welk lid van het college en welk directielid op een bepaald onderwerp aanspreekbaar zijn. Dit geldt voor het geheel van gemeentelijke beleidsvelden en voor elke onderdeel van de gemeentelijke organisatie, dus zowel voor de primaire als bedrijfsmatige en ondersteunende afdelingen.

- De beste garantie om een bij de ambtelijke organisatie passende en inzichtelijke begroting te krijgen die geen plichtmatig 'boekwerk' is, maar voor de raad als instrument kan dienen voor zijn kaderstellende en controlerende taak, is een begroting die ook door beide andere 'spelers' - college en directie - daadwerkelijk wordt gebruikt als instrument voor de aansturing, monitoring en bijsturing van beleid en organisatie. Een dergelijke begroting vervult daarmee tevens de functie van communicatie-instrument van en tussen de drie bestuurlijke spelers. Binnen de huidige projectopzet herontwerp P&C dienen de belangen van de drie spelers evenwichtig te worden afgewogen. Constructief overleg waarbij iedere speler vanuit zijn eigen rol, verantwoordelijkheid en informatiebehoefte inbreng kan leveren is gewenst. Wat betreft de uiteindelijke besluitvorming ligt het primaat bij de raad.
- Bij bedoeld overleg zou overwogen kunnen worden om bij de herinrichting van de begroting en jaarstukken de huidige programma's plaats te laten maken voor een opzet die geënt is op de ordening naar (primaire) afdelingen, een ordening die het beste geschikt wordt geacht om de bestuurlijke doelen te realiseren, terwijl voor elke bedrijfsmatige en ondersteunende afdeling in de begroting een zogenaamde 'paragraaf' gemaakt zou kunnen worden. Los van een begroting die al dan niet naar programma's (in de betekenis van beleidsvelden) is opgezet, zou ook overwogen kunnen worden om de benaming 'programmabegroting' niet meer te gebruiken. Deze benaming is verwarrend omdat binnen de gemeentelijke organisatie onder een programma wordt verstaan een in principe tijdelijke hulpconstructie voor de aanpak van een gemeentebreed complex vraagstuk onder leiding van een programmamanager die overigens wel binnen de lijnorganisatie functioneert.
- Bij het voorgaande dient bedacht te worden dat herinrichting van de begroting alleen niet voldoende is. Om een voor de sturing, verantwoording en controle geschikte begroting te kunnen opstellen, is een 'dekkend' - alle gemeentelijke beleidsvelden omvattend - geheel van kadernota's nodig, waarin de politieke ambities zijn uitgewerkt in door de raad vastgestelde kadernota's. Deze dienen meerjarige, meetbare en evalueerbare indicatoren te bevatten en moeten regelmatig worden geëvalueerd en bijgesteld op grond van nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Het geheel van kadernota's dient leidend te zijn voor het opstellen van de begroting.

#### Aanbevelingen richting de raad

De Rekenkamer Tilburg komt tot de volgende aanbevelingen aan uw raad:

1. Vraag het college om in het organisatieontwikkelingstraject Tilburg Transformeert en de daaraan gerelateerde projecten aandacht te besteden aan de noodzakelijke omvorming van het huidige dienstgeoriënteerde informatie- en administratiesysteem in een gemeentebreed systeem van bestuurlijke informatievoorziening, zijnde de derde poot van de 'drie-eenheid' besturing, organisatie en informatievoorziening.
2. Zorg dat de positie van de raad goed geborgd is binnen het voorbereiding- en besluitvormingstraject inzake het herontwerp P&C. Hoewel diverse raadsleden binnen de huidige projectstructuur betrokken zijn in diverse thema-/klankbordgroepen, is bij deze wijze van participatie de positie van de raad niet op voorhand geborgd. De Rekenkamer pleit daarom o.a. voor een helder proces waarin op voorhand duidelijk is wanneer de drie betrokken spelers (raad, college en management) besluiten nemen en welke beslissingsbevoegdheid ze afzonderlijk hebben. Een sturende betrokkenheid vanuit de raad in dit proces is naar de mening van de


Rekenkamer gewenst. De Rekenkamer wil de raad aanbevelen om het door de Rekenkamer opgestelde programma van eisen als uitgangspunt in het uiteindelijke 'onderhandelingsproces' mee te nemen en vraagt de bijzondere aandacht voor:

- gebruikmaking van de mogelijkheden die de voorschriften (het 'BBV') bieden om de begroting naar eigen behoeften en inzichten in te richten;
- de verbinding van 'going en growing concern';
- kwalitatief hoogwaardige, compacte en begrijpelijke toelichtingen gebaseerd op analyses en het zichtbaar maken waar sprake is van afwijkingen en nieuw beleid;
- specificaties van baten en lasten die inzicht geven in de mate van beïnvloedbaarheid en de vrije beleidsruimte;
- samenhang in de presentatie van doelen, inspanningen en kosten (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?), zodanig dat de begroting geen 'zoekplaatje' is waar alleen ingewijden de weg in kunnen vinden.

De Rekenkamer is bereid om deze aanbevelingen toe te lichten aan uw raad. Gelet op de betrokkenheid van de auditcommissie bij het herontwerp P&C lijkt dat een geschikt gremium.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de Rekenkamer voornemens is om een 'second opinion' te geven op de te zijner tijd uit te brengen verbeteringsvoorstellen met betrekking tot het herontwerp van de begroting.

Walter Gouw  
Voorzitter Rekenkamer Tilburg

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.